

CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 2005 de 2013

Carpeta Nº 2660 de 2013 — Comisión de Defensa Nacional

EFECTIVOS DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LA MISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LA REPÚBLICA DE HAITÍ

Prórroga del plazo de permanencia

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 17 de diciembre de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Javier García.

Miembros: Señores Representantes José A. Amy, Carlos Rodríguez y Gustavo Rombys.

Delegado de Sector: Señor Representante Víctor Semproni.

═══II═══

SEÑOR PRESIDENTE (García).- Habiendo número, está abierta la reunión.

En cuanto al primer punto del orden del día que refiere a la Ley Orgánica de la Armada, en la reunión pasada recibimos autoridades del Ministerio de Defensa Nacional y vamos a seguir trabajando en el proyecto.

SEÑOR AMY.- La idea es que en el próximo Período comparezcan otras delegaciones. En ese sentido, tengo algunas propuestas para invitar a personas de la órbita civil, que tienen relación profesional con Prefectura, para que nos brinden su opinión respecto al tema. Por lo tanto, voy a enviar una nota a la Secretaría a efectos de comenzar a armar una agenda de visitas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estoy de acuerdo.

Se pasa a considerar el segundo punto del orden del día: "Efectivos de las Fuerzas Armadas en la misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República de Haití (Minustah). Prórroga del plazo de permanencia".

SEÑOR ROMBYS.- Tenemos a consideración el proyecto de ley que envió el Poder Ejecutivo respecto de las prórrogas de la permanencia de nuestras tropas en Haití en la misión denominada Minustah.

Quiero destacar tanto las gestiones que hizo el Presidente José Mujica con sus declaraciones en cuento a la situación que está enfrentando ese país ya que no se estaban dando las condiciones para la permanencia hasta 2016. que en principio era el objetivo de esta misión, como las que llevaron adelante los Ministros de Defensa Nacional y de Relaciones Internacionales. En ese sentido, estamos en condiciones de aprobar la iniciativa enviada por el Poder Ejecutivo, es decir, establecer una prórroga hasta abril de 2014 con una reducción de nuestros efectivos en el orden del 33%, que incluye la totalidad de efectivos de la Armada y la reducción de cien efectivos del Ejército. Además, se propone estar pendientes en cuanto a qué pasa y cómo se siguen desarrollando los hechos que tienen que ver con las mejoras democráticas que necesariamente debe tener Haití para que las tropas puedan permanecer allí.

SEÑOR PRESIDENTE.- Voy a acompañar el proyecto de ley, excepto el artículo 3º. Me parece que el proceso llevado adelante por el Poder Ejecutivo en cuanto al retiro de las tropas no tuvo la participación del Poder Legislativo en el debate. Es decir que por la vía de los hechos el Poder Ejecutivo asumió una decisión de esas características sin consultar al Poder Legislativo, a pesar de que constitucionalmente la decisión final de participar o no en una misión de paz corresponde al Parlamento. Fue muy tardía la comunicación -la semana pasada en el caso de la Cámara de Diputados- del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo de su voluntad de retirar las tropas, que al principio iba a ser en forma total, como se dijo públicamente, y ahora se va a hacer de manera escalonada.

Por ese poco debate que hubo a nivel institucional en cuanto a un asunto que es muy manido y que ha provocado muchas discusiones políticas e institucionales en el país, nos genera cierta duda la decisión del Poder Ejecutivo. No obstante, vamos a votar las prórrogas, aunque no acompañaremos el artículo 3º que dice: "Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá en cualquier momento, dentro de los plazos de las prórrogas previstas, por decisión fundada, reducir en mayor número los efectivos desplegados e incluso proceder al retiro total de los mismos, comunicando a la Asamblea General". La Constitución de la República es muy clara en el sentido de que la autorización de salida de tropas del país debe darla la Asamblea General. Por lo tanto, corresponde al Poder Legislativo otorgar la misión, que es lo que se

establece en los artículos 1º y 2º y, por ende, cambiarla también es facultad del Parlamento. En ese sentido, la facultad que se otorga en el artículo 3º nos parece impropia y que no corresponde que la tenga el Poder Ejecutivo.

SEÑOR AMY.- Estamos de acuerdo con la autorización de la prórroga del plazo de permanencia de las tropas.

No obstante, el artículo 3º nos deja dudas. Esta situación se ha venido dando a lo largo de los años y la participación de Uruguay en las misiones de paz por suerte ha constituido una política de Estado. En ese sentido, creo que se debería ser cuidadoso en cuanto a cómo se plantean asuntos que pueden generar cierta rispidez a nivel de los demás sectores, porque se generan divisiones de opinión en un tema en el que por lo menos ahora teníamos una visión conjunta.

Además, creo que el hecho de que haya gradualidad en el retiro de tropas con distintas fechas durante un ejercicio agrega incertidumbre a los contingentes. Todos tenemos que tener la visión de lo que esto significa para un padre de familia y su familia, porque las misiones de paz, más allá de la importancia que tienen como garantes, como representantes del país y la categorización de las relaciones internacionales, tienen un componente económico. Esa es la realidad. Muchos hacen un esfuerzo porque, cuando regresen, eso les va a significar una diferencia económica que les va a permitir atender alguna necesidad en el núcleo familiar. La redacción del artículo 3º genera incertidumbres en cuanto a cómo va a ser la extensión o el cese de un período. Me parece que esto agrega más dudas que certezas.

Por lo tanto, voy a acompañar los artículos 1º y 2º, y no voy a votar el artículo 3º.

SEÑOR SEMPRONI.- En primer lugar, quiero hacer una consideración de carácter general sobre el despliegue de tropas, que debemos tener muy en cuenta.

El retiro de cualquier despliegue de un ejército no consiste en decir: "Vengan muchachos", y todos vuelven ese mismo día. Requiere un proceso de estudio y de planificación, que lleva su tiempo.

En segundo término, está claro que las decisiones que tome Uruguay deben estar inscriptas dentro de la operativa y las decisiones a nivel de Minustah que, en definitiva, implica el pronunciamiento de los países que están comprometidos en la asistencia a Haití.

Entonces, en mi opinión, esta no es una resolución que Uruguay pueda tomar libremente; tiene que ver con las decisiones que se tomen en el plano internacional por parte del organismo que es el que ha evaluado, decidido y aportado los despliegues de tropas de los diferentes países en apoyo a la situación haitiana.

Las críticas que hemos escuchado e, inclusive, las que hemos tenido oportunidad de leer al despliegue de nuestros efectivos son absolutamente faltas de razonabilidad. En lo personal, las he estudiado y analizado. No hay razones valederas y ciertas para aceptar las críticas realizadas al despliegue de tropas que Uruguay ha hecho en esa misión de paz, que compartimos siempre.

Ahora voy a referirme al debate que está dado en la Comisión sobre el artículo 3º, que parecería que es el motivo de la falta de acuerdo. Creo que este artículo contiene un término que cambia toda la situación, porque supedita a la Asamblea General a la resolución tomada por el Poder Ejecutivo. Se establece: "comunicando a la Asamblea General". Esto significa que se toma una decisión y, después, se comunica. Eso es lo que puede invertir el orden, ya que sobre los despliegues de las tropas, la facultad de decidir la tiene el Poder Legislativo.

Por tanto, sugiero buscar algún sustitutivo de la palabra "comunicando" para poner en sus justos términos las cosas: dar la prioridad a la Asamblea General en la decisión a tomar, facultando a que las mismas se planifiquen. En definitiva, esa es la intención de esta iniciativa. Puede pasar que en función de resoluciones a nivel de Minustah, de nuestras resoluciones o de la política exterior de Uruguay, se entienda necesario retirar las tropas. Para hacerlo, se debe respetar lo que marca la Constitución en materia de comunicación o pedido de opinión a la Asamblea General y, luego, se procede. Sin embargo, eso no impide que se haga toda la planificación para proceder al retiro.

Para resolver este problema de la mejor forma posible tendríamos que sustituir el término "comunicando" -que implica que adopto una resolución y, luego, la comunico- por otra expresión como "en consulta", "previamente" u otro sustitutivo, y facultar al Poder Ejecutivo para la planificación global del retiro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si bien la voluntad planteada es buena, hay una contradicción entre el artículo 1º y 2º.

El artículo 1º establece: "Prorrogar hasta el 30 de abril de 2014 la permanencia fuera del país del 100% (cien por ciento) del Contingente Militar [...]".

Luego, en el artículo 2º se determina: "Consolidada al 30 de abril de 2014 la reducción del 33% (treinta y tres por ciento) de los efectivos, [...]".

Yo pregunto: ¿quién determinó la permanencia de 67% restante? En el artículo 1º se prorroga la permanencia del 100% de los efectivos y, en el artículo 2º, se reduce un tercio de las tropas. ¿Dónde está en la iniciativa la reducción de ese tercio?

SEÑOR SEMPRONI.- Yo no había escuchado objeciones a la redacción de los artículos 1º y 2º. Me referí a la única observación que se manifestó, que tenía que ver con el artículo 3º.

De todos modos, admito que en el artículo 1º se puede eliminar la referencia al 100% del contingente militar. De lo que se trata aquí es de prorrogar la permanencia fuera del país del contingente militar desplegado en Haití. Entonces, no tenemos por qué hablar del 100% de las tropas. Si dejamos el texto como está, caemos en una contradicción fehaciente, porque dejo el 100% pero retiro el 33%.

SEÑOR PRESIDENTE.- Este debate se está dando en este momento. Luego de leer el artículo 2º, vemos que notoriamente se contradice con el artículo 1º.

Lo cierto es que este proyecto de ley no establece claramente la voluntad del Poder Ejecutivo -que requiere ratificación del Poder Legislativo- en cuanto a cuál es el programa de retiro con respecto a Minustah.

En el artículo 1º se prorroga la permanencia del 100% del contingente militar y en el artículo 2º se consolida al 67% de las tropas. Es decir que se genera incertidumbre con respecto a un tercio del total.

Luego, en el artículo 3º se establece un cheque un blanco, que, a mi criterio, está absolutamente fuera de todo lo que establece la Constitución.

Por tanto, este es un proyecto de ley muy malo.

Además, si fuera necesario reducir las tropas, como los proyectos de ley son iniciativa del Poder Ejecutivo, en cualquier momento y con el tiempo suficiente -uno o dos meses antes-, nos podría mandar una iniciativa solicitando autorización para que el contingente que está en Minustah regrese al país o para reducirlo en determinada cantidad de efectivos.

Es necesario establecer claramente las metas que se fijan. Uno podría interpretar cuál es la voluntad pero, sinceramente, el texto deja mucho que desear.

SEÑOR RODRÍGUEZ.- Considero que el proyecto expresa claramente la intencionalidad política del Poder Ejecutivo en el sentido de ir hacia una reducción de tropas y, en un mediano plazo, hacia el retiro de todos los efectivos. Ahora, en la fundamentación del proyecto se dice que se procede de acuerdo con la resolución del Consejo de Seguridad que exigía la reducción del personal. Efectivamente, desde el año 2012 está prevista la reducción de la dotación de efectivos en general y acordado cuál sería el porcentaje para Uruguay. Por lo tanto, ese 33% no es una cuestión que surja de la nada, sino que viene acordado con el propio comando de las tropas en Haití.

Entonces, nos parece que en los artículos 1º y 2º están bien planteadas las etapas de prórroga. Obviamente, hay que prorrogar el cien por cien, porque en algún momento se configura la reducción y está estipulada la fecha sobre el 30 de abril del año que viene. Ahora bien, de acuerdo con lo que se viene planteando, podríamos buscar alguna modificación a la redacción del artículo 3º que establezca la posibilidad del pasaje por el Poder Legislativo. Yo no diría que el artículo 3º es una advertencia, pero sí señala la constatación de un hecho claro: que el Poder Ejecutivo está dispuesto a retirar las tropas en la medida en que la situación en Haití lo amerite.

Por lo tanto, nos parece que el artículo 3º tiene validez y vigencia; sí estaríamos dispuestos a que no se determinara solo la comunicación a la Asamblea General, sino que se estableciera el pasaje por las dos Cámaras para el retiro total de tropas.

SEÑOR SEMPRONI.- Creo que si profundizamos en la supuesta contradicción entre los artículos 1º y 2º, advertiremos que no es tal. Si se resuelve el retiro del 33% en abril de 2014, al otro día de aprobado el proyecto, ese porcentaje va a tener que continuar. Por consiguiente, está bien decir que mantenemos la permanencia fuera del país del contingente militar desplegado. Ahora bien, si se mantiene la prórroga del "cien por cien", eso puede llamar a confusión; de manera que lo podríamos eliminar. Si se determina: "Prorrogar hasta el 30 de abril de 2014 la permanencia fuera del país del Contingente Militar desplegado en la República de Haití", estoy hablando de todo el contingente: no es preciso establecer del cien por cien. Luego, en el artículo 2º, se determina el retiro del 33% de los efectivos, de acuerdo al planteo que hace el Poder Ejecutivo. Creo que la intencionalidad de reducir es opinable. Yo no me quiero meter en el tema, pero considero que la situación haitiana sigue ameritando la presencia de tropas que, en actitud solidaria, vayan a colaborar con la situación existente. Eso no quiere decir que debamos mantener el cien por cien del contingente; pero téngase presente que nuestro país es el que, proporcionalmente, tiene el mayor número de efectivos desplegados con relación a todas las otras naciones que participan en la Minustah.

Como bien decían los compañeros, me parece que el término en discordia es el que figura en el artículo 3º: "comunicando". Creo que si le buscamos una redacción sustitutiva, podemos resolver el problema perfectamente, por ejemplo, "dando cuenta a". No sé: podemos buscar el texto.

SEÑOR AMY.- Comparto lo que ha planteado el Diputado Rodríguez en lo que tiene que ver con la exposición de motivos que plantea el Poder Ejecutivo. Debemos tener presente que lo acordado y lo suscrito tiene como un rol fundamental que el Estado, al cual es interviniente una fuerza de paz, puede solicitar unilateralmente el retiro de las tropas: esa es una realidad.

Yo sigo insistiendo en que el tema del artículo 3º no solamente se soluciona con la modificación relativa a si se comunica o si se solicita anuencia a la Asamblea General;

creo que lo que más preocupación acarrea es lo anterior cuando se dice: "Sin perjuicio de lo establecido en los artículos precedentes, el Poder Ejecutivo podrá en cualquier momento, dentro de los plazos de las prórrogas previstas, por decisión fundada, reducir el mayor número de los efectivos desplegados e incluso proceder al retiro total de los mismos (...)". Eso es lo que más dudas me apareja, porque genera tal estado de incertidumbre en quien está en Haití y en las familias que están acá, que no es sencillo hacerles entender la situación, ni generarles una mínima seguridad. Yo estoy de acuerdo en que esto va a ir de la mano de las eventualidades que se estén dando donde las tropas intervienen, pero creo que deberíamos ser muy claros y, por lo menos, dejar la situación tal cual está prevista hasta la autorización que estamos otorgando.

SEÑOR SEMPRONI.- Si se establece que antes de la toma de la decisión el tema pase por el Parlamento -como corresponde de acuerdo con lo que marca la Constitución-, la incertidumbre se liquida, porque va a venir el pedido, habrá un debate y tendrá que abordarse en las dos Cámaras, porque el hecho de que pase por la Asamblea General supone que se considere primero en una y después en la otra, es decir, en el Parlamento. Por consiguiente, a mi juicio, esa incertidumbre que se plantea en lo que tiene que ver con los efectivos, está superada.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tema es que el verbo "comunicar" no implica ninguna decisión soberana del Parlamento; es la actitud pasiva de recibir una notificación, pero no hay un acto vinculante. Y el numeral 12º del artículo 85 de la Constitución de la República, relativo a la salida de Fuerzas, es muy claro en el sentido de que el Poder Legislativo debe otorgar la autorización. El retorno implica un cambio notorio de misión: estoy en un lugar y vuelvo aquí porque dejé de hacer lo que estaba haciendo. La autorización para ese cambio de misión es una potestad excluyente del Poder Legislativo. En este sentido, estoy en desacuerdo con un cheque en blanco dado al Poder Ejecutivo: a este y a cualquiera.

SEÑOR SEMPRONI.- Yo también.

SEÑOR PRESIDENTE.- Y aquí estamos confiriéndole, otorgándole una facultad en un área muy sensible.

Comparto lo que dice el Diputado Semproni; por eso yo decía que ha habido ausencia de debate sobre la necesidad de proceder al retiro de las tropas. Inclusive creo que en este sentido es muy notoria la influencia de Brasil y no me gusta tomar determinaciones de este tipo en virtud de una decisión de política exterior tomada por Itamaraty. Me gustan las decisiones adoptadas por nosotros. Entonces, sinceramente creo que el artículo 1º es indubitable: comparto lo del cien por cien y cuando se prorroga, se prorroga lo que está; pero como después se quiere usar la figura de los porcentajes, se redundó en el tema para dejar las cosas más claras. Alcanzaría con que en el artículo 1º se estableciera "Prorrogar el contingente". Ahora bien, los artículos 2º y 3º se introducen en un pantano jurídico y político bien importante.

SEÑOR ROMBYS.- Quiero decir que discrepo totalmente con la opinión del Presidente respecto a que en este proyecto de ley se está tomando una decisión de Itamaraty. Yo entiendo todo lo contrario: que Uruguay marca una postura muy clara frente a la Minustah, frente a Haití y frente a Brasil en este tema. Precisamente, los dos primeros artículos del proyecto de ley son parte de los acuerdos -por decirlo de alguna manera- del retiro de tropas que se tiene con la Minustah. Entonces, creo que esa parte está por demás clara.

A mi modo de ver, a través del artículo 3º, el Poder Ejecutivo da una señal política muy fuerte, no hacia las tropas o nuestro país. sino, fundamentalmente, hacia Haití y la

Minustah. Digo esto, teniendo en cuenta las palabras del Presidente Mujica en cuanto a que estaba dispuesto a retirar las tropas. Ese simple hecho motivó que se sacara del cajón el proyecto de ley electoral que Martelly había guardado y que no llevó a la aprobación de su Parlamento.

Creo que esto no hace otra cosa que reafirmar la posición que tomó Uruguay respecto al proceso democrático que tenía que llevar adelante la República de Haití. Estamos poniendo el énfasis en esto. En cuestión de poquísimos días, se avanzó mucho en esa iniciativa, que debió ser aprobada en el año 2012. Ahora, solo falta la aprobación del tercio del Senado. Quiere decir que hay muchas cosas a considerar.

Reitero: las palabras del Presidente sirvieron para apurar esos trámites.

Me parece que el artículo 3º no hace otra cosa que refrendar estas palabras y dar certeza de que Uruguay está dispuesto a retirarse de Haití si no se dan las condiciones democráticas acordadas.

SEÑOR SEMPRONI.- Yo creo que hay que profundizar un poco más el debate sobre el retiro de las tropas en su totalidad, porque hay que saber separar la situación política de Haití de la necesidad del pueblo haitiano de seguir recibiendo el apoyo de la Minustah, tratando de evitar que el país caiga en manos del contrabando, el narcotráfico y el gangsterismo en función de su debilidad institucional. A mi juicio, esa necesidad continuará existiendo por muchos años.

La decisión del Presidente Mujica de retirar las tropas está fundada en el hecho de que esa solidaridad con el pueblo se puede dar en la medida en que exista una institucionalidad reconocida en el país. Otra cosa es la prórroga automática de una autoridad. porque, en definitiva, estoy dando el apoyo a un Gobierno ilegítimo. Por eso, Mujica dice: "Retiro las tropas". Me parece absolutamente correcto lo que dice el Presidente; seguramente -a partir de lo que hemos escuchado por parte del Canciller-, también lo va a plantear en los organismos internacionales que corresponda, como la Minustah, entre otros.

Por eso, digo que hay que separar las cosas. Yo no tengo ninguna duda de que hay que mantener la misión, pero estoy de acuerdo con retirar el apoyo a un Gobierno de hecho, de facto -o como se lo quiera llamar; no quiero calificar, porque, a veces, los calificativos desdibujan la intencionalidad en una intervención-, mientras que Haití no vuelva a transitar por el camino acordado.

Este artículo 3º da una señal política importante y necesaria hacia adentro y hacia afuera, pero creo que hay que encuadrar este artículo dentro de lo que marca la Constitución de la República. Podríamos estar hablando de la totalidad de las tropas en la medida que la situación política no se resuelva como corresponda. Si miramos hacia atrás, la elección que ganó Préval se produjo a partir de la presión ejercida por los organismos internacionales. De lo contrario, no hubiera habido funcionamiento democrático. Todos sabemos cómo fue cambiando la historia, con la destitución de Aristide y todo lo demás.

Con respecto al artículo 3º, hay que buscar una fórmula que diga todo lo mismo y después agregar: "pidiendo autorización al Parlamento." o algo similar. Con eso, resolvemos el problema: damos la señal política de que no vamos a apoyar a una dictadura -o como se le quiera llamar-, cumpliendo con lo que establece nuestra Constitución. Damos cuenta al Parlamento y ahí resolvemos lo que planteaba el Diputado Amy.

Todo eso va a requerir un proceso: el Poder Ejecutivo deberá enviar un proyecto, las Cámaras resolverán, se promulgará, se producirá el despliegue, y llevará su tiempo. De este modo, se irá terminando con la inseguridad de los efectivos que están allá, que, en definitiva es bueno tenerla en cuenta, pero no es el ombligo del mundo.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad

En discusión el artículo 1º.

La Secretaría me consulta si se mantiene el 100%.

(Diálogos)

——Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 1º sin el porcentaje establecido.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

En discusión el artículo 2º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Cuatro por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Dejo constancia de que he votado este artículo con salvedades. En discusión el artículo 3º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Dos en cuatro: EMPATE.

En discusión el artículo 3º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Dos en cuatro: EMPATE.

En discusión el artículo 3º.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota)

——Dos en cuatro: NEGATIVA.

De acuerdo con lo que establece el artículo 81 del Reglamento, al resultar empatada la votación en tres oportunidades, la votación se proclama negativa. "Artículo 81.- Si resulta empatada la votación, se reabrirá el debate; si el empate se reproduce, se abrirá una última discusión y, si se empata nuevamente, se proclamará negativa la votación".

(Diálogos)

——Dejo constancia de que no he votado este artículo por las razones que expresé anteriormente.

Se designa como miembro informante al señor Diputado Rodríguez Galvez.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠